

Na honderd jaar: wederopstanding van de economische diplomatie

Rik Coolsaet, Jennifer Kesteleyn *

Nog niet zo heel lang geleden beschouwde menig *gentleman*-ambassadeur de behartiging van economische belangen als een ondergeschikte taak, die maar het best aan zijn consulaire collega of aan gespecialiseerde vakministeries kon worden overgelaten. Maar die houding kantelde in de loop van de jaren negentig van de vorige eeuw. Toen schakelden nagenoeg alle geïndustrialiseerde staten hun economische diplomatie naar een hogere versnelling, zonder onderling overleg en vaak zonder het zelf goed te beseffen. De economische mondialisering had dus blijkbaar niet het einde ingeluid van de rol van staten in de wereldeconomie. Integendeel zelfs. In 1999 legde de Belgische staatssecretaris voor Buitenlandse Handel, Pierre Chevalier, de herwonnen diplomatieke bedrijvigheid en assertiviteit van de Belgische diplomatieke dienst vast in zijn constatering: 'Handel is oorlog'.¹

Economische diplomatie is zo oud als de diplomatie zelf. Dat spreekt alvast uit het oudste thans beschikbare diplomatieke document: een kleitablet van de koning van de stadstaat Ebla (in het noordwesten van het huidige Syrië) aan zijn collega van het koninkrijk Hamazi (ergens tussen het huidige Iran en Irak), 2500 jaar vóór onze tijdrekening. Het tablet vergezelde een lading hout waarvoor Ebla's koning in ruil huurlingen vroeg. Deze diplomatieke missive illustreert hoe economische belangenbehartiging van in den beginne een van de twee basistaken van de diplomatie was, samen met de militaire belangenbehartiging. Economische diplomatie was een hefboom voor de verwerving van rijkdom en dus macht van de heersende elite. Militaire politiek zorgde voor de beveiliging van deze elite en de vrijwaring van haar rijkdom. Samen vormen economische diplomatie en veiligheidspolitiek de DNA-structuur van de diplomatie, waarbij nu eens het ene de overhand haalt, dan weer het andere – afhankelijk van de vereisten van het moment.

Dit voorbeeld wil niet suggereren dat er tussen de hedendaagse economische diplomatie en die ten tijd van Ebla en Hamazi geen sterke verschillen zouden bestaan. De oervorm van de economische diplomatie is de *bilaterale handelsdiplomatie*. Met de Wereld Economische Conferentie van de Volkenbond in 1927 voegde daar een heel nieuwe dimensie aan toe: multilaterale onderhandelingen. De conferentie bracht vertegenwoordigers uit de zakenwereld, economen en diplomaten bij elkaar met de bedoeling te onderzoeken hoe de internationale handel kon bevorderd worden. Het idee was dat door de opheffing van alle vormen van handelsbelemmeringen de herwonnen forse groei van de internationale handel bestendig zou kunnen worden. De geformuleerde aanbevelingen kwamen neer op een vorm van *multilateralisering van de economische betrekkingen* op het Europese continent. Enkele maanden later werden deze door tientallen staten, waaronder Nederland en België, grotendeels onderschreven.² Bilaterale handelsverdragen werden zo opgenomen in een multilateraal netwerk, gebaseerd op de principes van de vrijhandel. Op die manier ging het internationale handelsverkeer in toenemende mate rusten op een set van uniforme regels en afspraken. Dit multilateraal netwerk was trouwens relatief meer in het voordeel van kleine dan van grote staten, omdat deze laatste daarmee (economische) pressiemiddelen uit handen gaven.

Toch bleek tijdens de daaropvolgende Depressie in de jaren dertig de bilaterale economische diplomatie allesbehalve achterhaald. Een Antwerps Kamerlid zag het tijdens een Kamerdebat in december 1933 als volgt: 'Onze ambassades moeten de eerste handelsreizigers van de Belgische expansie zijn (...) In onze ambassades waait thans een nieuwe wind. Vele van onze ambassadeurs doen werkelijk alles wat in hun vermogen ligt om de Belgische expansie te steunen (...) Ze zijn niet

* Rik Coolsaet is hoogleraar internationale politiek. Jennifer Kesteleyn doet promotieonderzoek naar economische diplomatie. Beiden zijn verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent.

langer van oordeel, zoals dat destijds wel eens gebeurde, dat het beneden hun waardigheid is om zich in te laten met commerciële kwesties.'

Na de Tweede Wereldoorlog volgde opnieuw een korte, maar intense periode van bilaterale economische inspanningen, met name tussen België en Nederland, met het oog op de wederopbouw na de ontreding van de oorlog. Maar al snel nam de multilaterale economische diplomatie de overhand, zowel in het kader van de instellingen van BrettonWoods, als via de economische integratie van Europa. Welvaart en rijkdom werden meer afhankelijk van multilaterale fora en afspraken, dan van de bilaterale inspanningen, waardoor de bilaterale belangenbehartiging in een ondergeschikte positie terecht kwam. Het is in die context dat economische belangenbehartiging in de meeste diplomatieke diensten een minderwaardig cachet kreeg, waar een ambassadeur dikwijls ietwat hooghartig op neerkeek.

Internationaal patroon van bilateralisme

Aan deze *business-as-usual*-attitude kwam in de loop van de jaren negentig echter een einde. Met Bill Clintons verkiezingslogan *It's the economy, stupid !* schakelde de Amerikaanse economische diplomatie in *overdrive*, aangestuurd door een economische *War Room* onder leiding van diens minister van Handel Ron Brown. Het *State Department* kreeg daarbij (niet helemaal ten onrechte) het gevoel gedegradeerd te worden tot een filiaal van het ministerie van handel. Hoofdplicht voor het Amerikaans buitenlands beleid was immers de ogenschijnlijk kwijnende Amerikaanse machtspositie in de wereldeconomie om te keren, door middel van een agressieve herovering van oude marktposities en een zoektocht naar nieuwe marktaandelen.

Maar er was meer aan de hand. In bijna alle OESO-landen was de bilaterale economische diplomatie aan een wederopstanding bezig. Overall nam de diplomatieke assertiviteit op dit vlak met de jaren onmiskenbaar toe. In België werden de bilaterale diensten van het ministerie van buitenlandse zaken samengesmolten met de economische diensten, zodat de bilaterale diplomatie in essentie een economisch karakter kreeg. De Nederlandse *Herijkingsnota* van 1995 ging gepaard met een accentverschuiving naar handelsbevordering. Zakelijk eigenbelang diende op de voorgrond te komen.

Ook Canada voerde een samensmelting door van delen van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Buitenlandse Zaken.³ In Groot-Brittannië werden in mei 1999 alle exportinspanningen samengebracht in een nieuwe gecentraliseerde structuur, *British Trade International*. Die moest de interdepartementale stamtwisten neutraliseren, door alle mogelijke actoren met bevoegdheden op buitenlands economisch en commercieel vlak in een eengemaakt kader samen te brengen onder de gezamenlijke leiding van de staatssecretaris voor handel en de minister van buitenlandse zaken. De Britten rekenden erop door deze centralisatie hun exportbedrijven beter te kunnen ondersteunen, hun buitenlands marktaandeel te vergroten en meer investeringen aan te trekken.

Gareth Evans, minister van buitenlandse zaken van Australië tussen 1988 en 1996, zag met lede ogen aan hoe zijn regering de financiële middelen voor de Australische diplomatie almaar terugschroefde, maar tegelijkertijd steeds meer de nadruk ging leggen op handel en commerciële aspecten.⁴ Azië kende in de jaren negentig een ware vloedgolf van bilaterale vrijhandelsakkoorden.⁵

Zulke *bilaterale assertiviteit* was sinds de jaren net na de Tweede Wereldoorlog niet meer waargenomen. Qua intensiteit en omvang kan deze dynamiek op het gebied van economische en commerciële belangen echter nog het best vergeleken worden met de intense economische diplomatie van de Europese staten eind negentiende eeuw, met de gelijktijdige dollardiplomatie van Amerikaanse president William H. Taft, en met vergelijkbare inspanningen in het interbellum.

Wat kan deze periodieke terugkeringen verklaren? Economische diplomatie lijkt de overhand te nemen na een aanzienlijke economische ontregeling, die de bestaande handelspatronen en handelsstromen grondig en structureel verstoort. In de moderne tijd is dat in het bijzonder het geval als schuivende economische machtsverhoudingen samenvallen met belangrijke wijzigingen in de handelsagenda en een plotselinge versnelling in de economische mondialisering, waaraan de bestaande gemeenschappelijke gedrags- en spelregels niet langer aangepast zijn. In dat klimaat ervaren bedrijven de behoefte om een beroep te doen op 'hun' regering, opdat hun inspanningen om marktaandeel te veroveren of te beschermen ondersteund worden. Staten hebben geen andere keuze dan deze bedrijfsbelangen te ondersteunen. Indien staten 'hun' ondernemingen niet ondersteunen, zouden buitenlandse bedrijven immers daaruit hun voordeel kunnen halen.

De huidige scherpe internationale economische concurrentie vertoont inderdaad nogal wat gelijkenissen met de competitieve internationale omgeving van de tweede helft van de negentiende eeuw. Toen maakte de traditionele mercantilistische handelspolitiek plaats voor de vrijhandel, wat de leidende positie van Groot-Brittannië in het internationale handelssysteem versterkte, mede dank zij de aanvaarding door vele staten van de goudstandaard. Deze stabiele en voorspelbare wereldorde zou in het laatste kwart van de negentiende eeuw echter snel wijzigen. Het economische leiderschap van Groot-Brittannië verschoof richting Verenigde Staten. Daarnaast eisten de overige Europese mogendheden, en in de eerste plaats het eengemaakte Duitsland, hun plaats onder de zon op. Groot-Brittannië ging zich steeds meer ergeren aan de producten '*Made in Germany*', die – aldus de Britse journalist Ernest Williams in 1896 – steeds vaker de concurrentie aangingen met de Britse producten op de klassieke Britse afzetmarkten. Daar bovenop creëerde de tweede industriële revolutie nieuwe industriële giganten, nieuwe handelsgoederen en nieuwe productiemethodes, die zich over de hele wereld verspreidden.

In deze bijzonder competitieve internationale omgeving hadden bedrijven het gevoel in een *struggle for life* gevangen te zitten. Om hun eigen overleven te verzekeren, deden zij een beroep op twee methodes. Zij gingen over tot de vorming van 'industriële conglomeraten', kartels en trusts om enige stabiliteit te brengen in de ongereguleerde economie door de gevolgen van de *booms* en *busts* enigszins op te vangen. (Een eeuw later werd de soortgelijke tendens journalistiek aangeduid als '*merger mania*'.) Daarnaast zochten bedrijven de steun van hun regeringen om nieuwe buitenlandse markten te veroveren of in het slechtste geval hun marktaandeel veilig te stellen. Een intensieve economische diplomatie was hier het gevolg van, alsook de versterking van de rol van de staat – in tegenspraak tot de voorspellingen over het wegwijzen van de staat door auteurs als Norman Angell in 1909 (en tal van Amerikaanse waarnemers honderd jaar later).

Overgangsverschuifsel

De intense economische diplomatie van de jaren negentig kan dus wellicht nog het best worden gezien als een vergelijkbaar *overgangsverschuifsel*. Na de Tweede Wereldoorlog en tot de jaren zeventig had de economische diplomatie vooral betrekking op goederen en vond ze plaats in een voorspelbare internationale omgeving, beheerd door de combinatie van de monetaire architectuur van Bretton Woods, het politieke en economische leiderschap van de Verenigde Staten en het Amerikaanse bedrijfsleven en de uitbouw van een gemeenschappelijk markt in Europa.

In de jaren negentig verdween deze voorspelbare omgeving. Het opgeven van de Bretton-Woodsarchitectuur had, allereerst, het fundament onder de monetaire stabiliteit weggeslagen. Dat kwam dramatisch tot uiting in de monetair-economische spiraal van 1997-1998 in Oost-Azië, Rusland en Latijns-Amerika. Vervolgens had het Amerikaanse economische overwicht tegen de jaren negentig plaats gemaakt voor een economische bipolariteit, dank zij het economische succes van de Europese Unie (een decennium later gevolgd door de terugkeer van China en India op het wereldeconomische toneel). Ten derde was de handelsagenda in de jaren negentig fors uitgebreid met diensten en de

afgeleiden van de ICT-revolutie. En, ten vierde, mondde de naoorlogse handelsliberalisering in de loop van de jaren negentig uit in een 'liefdesrelatie met de deregulering', in de woorden van Joseph Stiglitz.

Deze vier factoren hadden tegen de jaren negentig opnieuw een sterk competitieve en nerveuze internationale sfeer gecreëerd in de economische wereldorde, zonder vaste regels, zonder monetaire zekerheid, zonder duidelijk leiderschap. Het bedrijfswereld en staten leken géén andere keuze te hebben dan opnieuw, net zoals een eeuw eerder, over te gaan tot een *assertieve opstelling* op het gebied van economische en commerciële belangenbehartiging.

Evenmin als in de laatnegentiende-eeuwse mondiale expansie bleek dat staten ook vandaag helemaal niet verdrongen zijn als cruciale actoren in de wereldeconomie, zoals de mondialiseringstheorie toch voorspeld had. De Grote Recessie van 2008 heeft trouwens de terugkeer van de staten naar het economische voorplan verder geconsolideerd. Dat houdt echter niet in dat de assertieve bilaterale diplomatie van de eenentwintigste eeuw een kopie is van haar negentiende-eeuwse voorganger. Twee cruciale verschillen dienen zich aan: de diepgang van de multilaterale economische diplomatie en de dramatische verhoging van de intrabedrijfshandel in de internationale handel. In de wereldhandel is het aandeel van deze intrabedrijfshandel sterk toegenomen ten nadele van de klassieke handel tussen nationaal gebaseerde producenten. Sommige analyses schatten dat een en zelfs twee derde van de wereldhandel zich thans afspeelt tussen hoofdbedrijven en filialen. De effecten hiervan zijn tot op heden nauwelijks bestudeerd. Daarmee is de vraag aan de orde in welke mate er vandaag nog sprake is van een autonome economische diplomatie door nationale staten. Moeten we daarentegen eerder gewagen van een onderschikking van de nationale economische diplomatie aan transnationale bedrijfsplanning?

(*Internationale Spectator*, 64:2, februari 2010, pp. 94-96)

¹ Knack, 13 oktober 1999.

² G. Van Roon, G., *Kleine landen in vreedstijd. Van Oslostaten tot Benelux, 1930-1940*. Amsterdam/Brussel, Elsevier, 1985, p. 58.

³ D. Lee, D. Hudson, 'The Old and New Significance of Political Economy in Diplomacy', in: *Review of International Studies*, 2004, (30), pp. 343-360.

⁴ Gecit. in: *International Herald Tribune*, 11 januari 2000.

⁵ Mireya Solis, *Japan's economic diplomacy: free trade agreements*. Paper gepresenteerd op het symposium 'Economic Diplomacy beyond 2010: Geo-economic Challenges of Globalization and Economic Security', Den Haag, 14-16 oktober 2009.